

ANTAL TAMÁS

A szabad királyi városokról szóló javaslatok az utolsó rendi országgyűlésen és az 1848: XXIII. tc. keletkezése*

1. Reformkori előzmények

A tágan vett magyar reformkor (1790–1848) közjogi vitáinak egyike – mely mind az országgyűléseken a rendek között, mind a dikasztériális kormányzat és a rendek között folyt – a szabad királyi városok joghelyzetének meghatározása volt, mivel az említett városok az 1825–27. évi országgyűléstől kezdve egyenkénti szavazati jogukat sem a karok és rendek országos ülésein, sem a kerületi üléseken nem gyakorolhatták. A rendi jussaikat noha számos törvény, kiváltság- és adománylevél tartalmazta,¹ az 1826. évi ülésektől kezdődően az egyenkénti szavazati joguk kuriálissá vált: az összes megjelent királyi várost az országos üléseken egyetlen, közös vótum illette csupán. Az időközben egyesülő kerületi üléseken – minthogy eredetileg a korábbi négy, majd két *sessiones*

* Jelen közlemény az *Újabb kutatások Magyarország alkotmány-, közigazgatás- és jogszolgáltatástörténetéhez – európai kitekintéssel (1848–1918)* című, OTKA K 101.735 nyilvántartási számú pályázati programba illeszkedik. A tanulmány jegyzeteiben használt rövidítések: NÚ = Nemzeti Újság; PH = Pesti Hírlap; MOL = Nemzeti Levéltár Magyar Országos Levéltára; OSZK = Országos Széchényi Könyvtár; KHI = Karok és Rendek házának (táblájának) irományai; KHN = Karok és Rendek házának (táblájának) naplói; FHN = Főrendi házi (táblai) naplók.

¹ VIROZSIL ANTAL: *Magyarország nyilván- vagy közjoga, mint az alkotmánya eredetétől 1847/48-ig fennállott.* Buda, 1861. 197–202. pp., NAGY ERNŐ: *Magyarország közjoga. (Államjog)* Budapest, 1907. 20–21. pp., 365–366. pp., CHAPLY JÓZSEF: *Polgártükör, vagyis a honi polgárság és szabad királyi városok jogait érdeklő oktatás.* Pest, 1839–1840., SZUBORICS JÁNOS: *A szabad s királyi városok és polgárainak ország törvényes igazai magyar hazánkban.* Magyar-Óvár, 1839., WENZEL GUSZTÁV: *Magyarország városai és városjogai a múltban és jelenben.* Budapest, 1877., KÁLLAY ISTVÁN: *A városi önkormányzat hatásköre Magyarországon. 1686–1848.* Budapest, 1989., KUBINYI ANDRÁS: *Városfejlődés és vásárhálózat a középkori Alföldön és az Alföld szélén.* = Dél-alföldi évszázadok 14. Szeged, 2000. 121–122. pp., 156–157. pp., KUBINYI ANDRÁS: *A magyarországi városok országrendiségének kérdéséhez. Különös tekintettel az 1458–1526 közötti időre.* In: *Tanulmányok Budapest múltjából XXI.* Budapest, 1979. 7–48. pp., BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Városok az Alföldön a 14–16. században.* = Dél-alföldi évszázadok 17. Szeged, 2002. 117–130. pp., BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Szeged rövid története.* = Dél-alföldi évszázadok 21. Szeged, 2005. 74–78. pp., 101–103. pp. A budai jogról és adományozásáról lásd BLAZOVICH LÁSZLÓ – SCHMIDT JÓZSEF (szerk.): *EIKE VON REPGOW: A Szász tükrök.* = A Pólay Elemér Alapítvány könyvtára 5. Szeged, 2005. 71–81. pp., különösen 75–78. pp.

circulares a megyei követekből alakult² – a városok szavazati jogát valóban nem garantálták sem törvényi, sem elismert szokásjogon alapuló normák, bár 1790-től a városok és a káptalanok követei is részt vettek rajtuk.³

A városokkal szemben a harmadik hazai rend az alábbi főbb okokból tagadta meg és vitatta el tetteleg az őket egyébként megillető vótumokat. A leglényegesebb érvük az volt, hogy a városokban működő testületi szerveket nem a város összes lakosai választották, hanem csak egy szűk réteg, amely tagjainak száma a polgárjoggal bíró lakosok számánál is kevesebb volt. Mivel sem a választott hites közönséget (*electa iurata communitas*), sem a szenátust (tanácsot) nem ismerték el a nemesek oly testületként, amely valóban a város egyetemét képviselte volna, a választójoggal bíró polgárok számát jelentősen növelni akarták a városokban – vagy legalábbis ezt hangoztatták. A második kifogás a városi tanácsok önmagukat kiegészítő, nepotikus volta miatt érte a polgárság követeit, mivel a tanácsok tagjait általában maga a testület hívta meg és egészítette ki, vagy ha választotta is őket a hites közönség, a megbízatás gyakran élethosszig szólt. A követutastításokat általában e szervek dolgozták ki, amelyekben a lakosság döntő többsége így tényleges befolyással nem bírt. A nemesség pedig követelte a három-évenkénti tisztújítások megtartását, miként az a tisztújító székeken a vármegyékben szokott volt (1723. évi 56. tc.). A harmadik problémát a városi tisztviselők szerény fizetése képezte, amiért a korrupció számos helyen köztudottan eluralkodott. Végül a városi testületek üléseinek nem nyilvános mivolta is jelentős kritikaként hangozott el – összehasonlítva mindezeket a vármegyei nemesi kongregációkkal.⁴

Létezett egy ötödik problémakör is: az a tény, hogy a *helytartótanács* és a *magyar királyi kamara* is felügyeletet gyakorolt a városok felett; az előbbi a városok törvényhatósági közigazgatását (beligazgatás, oktatásügy, városfejlesztés, rendészet, hadiadó, árak és mértékek szabályozása), az utóbbi pedig a szabad városok királyi földesuraságával összefüggő gazdálkodási ügyeket és a tisztújításokat ellenőrizte. E felügyeleti tevékenységet a két kormányshéz olykor vegyes bizottságban látta el.⁵ Ekként a szabad királyi városok a nemesség szemében valójában nem is voltak „szabadok”.

Ugyanakkor a városok csak abban az esetben lettek volna hajlandók belső szerveze-
tük egységes módosítására, ha annak kidolgozásában maguk is részt vehettek, vagyis ha

² ECKHART FERENC: *Magyar alkotmány- és jogtörténet*. Budapest, 1946. 263. p.

³ CSIZMADIA ANDOR: *A magyar városi jog. Reformtörekvések a magyar városi közigazgatásban*. Kolozsvár, 1941. 168. p., 129–130. pp., HAJNÓCZY JÓZSEF: *Magyarország országgyűléséről és annak szervezetéről szóló közjogi értekezés* [1791]. In: Hajnóczy József közjogi-politikai munkái. Sajtó alá rendezte CSIZMADIA ANDOR. Budapest, 1958. 213–215. pp., ANDRÁS KUBINYI: „*Oraş regal liber*” – „*oraş liber regal*”? [*„Szabad királyi város”* – „*királyi szabad város*”?]. In: Oraşe şi oraşeni. Városok és városlakók. Szerk.: Inout Costea, Pál Judit. Cluj-Napoca/Kolozsvár, 2006. 25–40. pp., FAZEKAS CSABA: *Érvek és ellenérvek a káptalani követek országgyűlési szavazati jogáról Szemere Bertalan ismeretlen beszéde kapcsán (1847. október 15.)*. In: Egyház és politika a XIX. századi Magyarországon. Szerk.: Bárdos István, etc. Esztergom, 1999. 11–32. pp.

⁴ NÚ 1848. február 20. (646. szám) 971–972. pp. (Károlyi István, Pest városa követének beszéde az 1847–48. évi LIII. kerületi ülésen); CSIZMADIA ANDOR: *A magyar közigazgatás fejlődése a XVIII. századtól a tanácsrendszer létrejöttéig*. Budapest, 1976. 47–53. pp.

⁵ NAGY ISTVÁN: *A magyar kamara. 1686–1848*. Budapest, 1971. 300–301. pp., FELHŐ IBOLYA–VÖRÖS ANTAL: *A helytartótanácsi levéltár*. Budapest, 1961. 19–25. pp., 157–163. pp., EMBER GYÖZÖ: *A M. Kir. Helytartótanács ügyintézésének története. 1724–1848*. (A M. Kir. Országos Levéltár kiadványa) Budapest, 1940. 163–167. pp.

helyreállították a karok és rendek tábláján az országgyűlési szavazati jogaikat. A két rend egymással szemben kölcsönösen oly feltételeket támasztott, melyeknek következménye az volt, hogy a városok közjogi helyzetének kérdése még húsz évvel később sem rendeződött.⁶ Ugyan már 1827-ben kiküldött az országgyűlés egy regnikoláris deputációt a javaslat kidolgozására (1827. évi 8. tc.), amelynek eredménye kilenc törvényjavaslat és három különvélemény megfogalmazása lett,⁷ de a rendek elé, a más bizottságok munkáihoz hasonlóan,⁸ végül ezek sem kerülhettek. A következő és az 1839–40. évi országgyűlésen sem javult a helyzet, bár Deák Ferenc a városok felé indítványozta: a kerületi üléseken azok követői közül is válasszanak jegyzőket és cenzorokat.⁹

Mint ismeretes, áttörést végül az 1843–44. évi országgyűlés hozott. Szentkirályi Móric jogszabálytervezetet terjesztett elő *Törvény czikkely a királyi városokról* címmel,¹⁰ amely kilenc főrészből és 432 szakaszból állt, s szélesebb társadalmi alapokra kívánta helyezni a városok törvényhatóságát, a helytartótanácsnak pedig enyhé főfelügyeleti jogot szánt felettük, valamint a belső szervezetüket is korszerűsíteni szándékozta a tanács helyetti kisgyűlés és a közgyűlési interpelláció bevezetésével. A követek csak a belsőszervezetről szóló részekhez (87–381. §§) több száz felszólalást fűztek a kerületi üléseken 1843 őszén,¹¹ majd a két (országos) tábla kilenc üzenetváltást igénylő – választójogi vagyoni cenzusokról, a helytartótanácschoz felterjesztendő határozatok neméről, a főfelügyelő új intézményéről és annak jogköréről szóló – hosszas vitája után a javaslat végül mégsem került az uralkodó elé: a főrendek ellenállása ennek sorsát – miként a részben analóg tárgykörű megyei választási kicsapongások elleni, valamint a büntetőjogi és a honosítási javaslatokét is¹² – megpecsételte.

⁶ A városi kérdés történetéről részletesen lásd TAKÁCS SÁNDOR: *A városi követek küzdelme a személyes szavazati jogért az 1825–1848. évi országgyűléseken*. Budapesti Szemle. 1932. 66–91. pp., 198–237. pp., PÁSZTOR JÓZSEF: *A szabad királyi városok szavazati joga*. Szeghalom, 1935., CZOCH GÁBOR: *A szabad királyi városok megtétele és a város meghatározásának változásai Magyarországon a XIX. században*. In: Oráse și orașeni. Városok és városlakók. Szerk.: Inout Costea, Pál Judit. Cluj-Napoca/Kolozsvár, 2006. 95–103. pp., BÁCSKAI VERA: *Városok és városi társadalom Magyarországon a XIX. század elején*. Budapest, 1988., GÁRDONYI ALBERT: *A szab. kir. városok az 1848 előtti törvényhozásban*. Városi Szemle. 1926. (1–2. szám) 103–125. pp.

⁷ CSIZMADIA ANDOR 1941. 122–129. pp.

⁸ BALOGH ELEMÉR: *Rendszeres bizottságok a magyar büntetőjogi kodifikáció korai történetében*. In: Emlékkönyv Dr. Ruszoly József egyetemi tanár 70. születésnapjára. Szerk.: Homoki-Nagy Mária és Balogh Elemér. = Acta Jur. et Pol. Szeged. Tomus LXXIII., Fasc. 4. Szeged, 2010. 71–82. pp., Elemér BALOGH: *Die ungarische Strafrechtskodifikation im 19. Jahrhundert*. = Rechtsgeschichte und Rechtsgeschehen 12. Hrsg.: Thomas Vormbaum. Berlin, 2010. 11–12. pp., 44–45. pp., 145–204. pp.

⁹ TAKÁCS SÁNDOR 1932. 203–204. pp., SZÖCS SEBESTYÉN: *A városi kérdés az 1832–36. évi országgyűlésen*. Budapest, 1996.

¹⁰ Felséges Első Ferdinánd ausztriai császár, Ötödik Ferdinánd néven magyar király [...] által szabad királyi Pozsony városába 1843/4-ik esztendei pünkösd hava 14-ik napjára rendeltetett Magyarországi Kögyűlésnek írásai. Pest, Landerer és Heckenast, 1844. II. kötet, 101. számú iromány (105–135. pp.). (A továbbiakban: Javaslat 1844)

¹¹ KOVÁCS FERENC (szerk.): *Az 1843/44-ik évi magyar országgyűlési alsó tábla kerületi üléseinek naplója*. Budapest, 1894. II. kötet, 480–713. pp.

¹² RUSZOLY JÓZSEF: *A választási bíráskodás szabályozásának története hazánkban a reformkortól az 1945. évi VIII. tc. megalkotásáig*. In: Uő.: *Alkotmánytörténeti tanulmányok 2*. Szeged, 1992. 66–88. pp.; FAYER LÁSZLÓ: *Az 1843-iki büntetőjogi javaslatok anyaggyűjteménye*. Budapest, 1896–1898., VARGA JÁNOS: *Deák Ferenc és az első magyar polgári büntetőrendszer tervezete*. = Zalai gyűjtemény 15. Zalaegerszeg, 1980.; VARGA NORBERT: *A magyar állampolgársági jog a 19. században*. /Értekezések a jogtudomány köréből./ Budapest, 2012. 51–58. pp.

A főrendi tábla kilencedik és egyben utolsó, a karokkal és rendekkel 1844. november 11-én közölt válaszüzenetében a következőképpen fogalmazott: „mind azokra, melyek a tek[intetes] KK. és RR. az e tárgyban váltott utolsó izenetében előadatnak – a m[éltóságos] Főrendeknek e tárgyban közlött izeneteiben kimerítőleg válaszoltatván, a jelen országgyűlésnek végóráiban a m. Főrendek hosszas értekezéseknek sem idejét nem látják, sem sikerét nem reménylik. Hogy az egyesülést nem nyert pontok iránt a két tábla között fennforgó különbséget nem csak a m. Főrendek, hanem a tek. KK. és RR. is lényegesnek és elvbeli különbségnek ismerték onnan is kitetszik, mivel másképp[p] észrevételeiktől elállván a közösen óhajtott tárgy felterjesztései bizonyosan eszközölték volna. Egyébiránt mind azon nézeteikre, melyeket e tárgyban kijelentettek, bátran hivatkozván, azokra nézve a felelet terhét készek [a m. Főrendek] elvállalni.”¹³ Egyértelműen kitűnt, hogy a városi önkormányzat szabályozásánál az egyes jogi megoldásokat a szakmai érvek helyett az élesen szemben álló hatalompolitikai megfontolások befolyásolták.¹⁴ E városok országgyűlési joghelyzetének s az önkormányzatuknak haladőbb alapokra fektetése így az utolsó rendi országgyűlésre és a sorsfordító „áprilisi törvényekre” várt.

Mindazonáltal a városi kérdés rendezése, a municípálitások modernizációja Európaszerte is a közjogi gondolkodás középpontjába került a hazai reformkor időszakában, s rendre születtek a népképviselőt elvét részben-egészben adaptáló progresszív megoldások Angliától (*local actek* 1835-től) Franciaországon és Belgiumon át¹⁵ Poroszorszáig (1808-ban, majd 1831-ben).¹⁶

¹³ Felséges Első Ferdinánd ausztriai császár, Ötödik Ferdinánd néven magyar király [...] által szabad királyi Pozsony városába 1843/4-ik esztendei pünkösdi hava 14-ik napjára rendeltetett Magyarországi Kögyűlésnek írásai. Pest, Landerer és Heckenast, 1844. V. kötet, 577. számú iromány (100. p.). A megelőző üzenetváltások irományszámjai: Uo. II. kötet, 101., 127., 131., 139., 154., 167., 168. szám; III. kötet, 190., 206., 249. szám; IV. kötet, 271., 292., 308., 340., 380., 391. szám; V. kötet, 511. szám.

¹⁴ KAJTÁR ISTVÁN: *Magyar városi önkormányzatok (1848–1918)*. Budapest, 1992. 36–44. pp., KAJTÁR ISTVÁN: *Szemere Bertalan és a városok reformja*. In: Szemere Bertalan és kora. Szerk.: Ruszoly József. Miskolc, 1991. I. kötet, 192–195. pp. Részletesen: CSIZMADIA ANDOR 1941. 134–166. pp., VARGA NORBERT: *Gróf Batthyány Lajos és a szabad királyi városok ügye az 1843/44. évi országgyűlésen*. In: Jogtörténeti Szemle. 2008. 3. szám. 7–15. pp., BÁNK ERNŐ: *A sz. kir. városok kérdése az 1843–44-ik országgyűlésen*. Budapest, 1914., RUSZOLY JÓZSEF: *Alkotmány és képviselet. Kossuth Lajos a közjogi reformokról (1841–1843)*. In: Uő.: *Alkotmány és hagyomány*. Szeged, 1997. 7–23. pp., különösen 12–18. pp., CZOCH GÁBOR: *Hogyan határozható meg a város területe? Az 1843/44. évi városi törvény vitái*. In: Korall. 2006. június. (24–25. szám) 216–230. pp., BÉNYEI MIKLÓS: *Kossuth Lajos és Debrecen*. Debrecen, 2003. 35–41. pp.

¹⁵ HORVÁTH PÁL (szerk.): *Bevezetés az egyetemes állam- és jogtörténeti forrásaiba*. Budapest, 1996. 99–103. pp., 110–120. pp., E. L. WOODWARD: *The Age of Reform: 1815–1870*. = *The Oxford History of England*. Editor: G. N. Clark. Oxford, 1938. 441–442. pp., RUSZOLY JÓZSEF: *Európa alkotmánytörténete. Előadások és tanulmányok középkori és újkori intézményekről*. Budapest, 2005. 269–270. pp., 308–309. pp.

¹⁶ HORVÁTH PÁL 1996. 121–144. pp., KAJTÁR ISTVÁN: *A burzsoá városi jog kialakulása Közép- és Kelet-Európában*. In: *Dolgozatok az állam- és jogtudomány köréből* XII. Pécs, 1987. 106–127. pp., KAJTÁR ISTVÁN: *A burzsoá városigazgatási jog rendjének kialakulása Európában és Magyarországon*. In: *Jogtörténeti előadások* I. Budapest, 1988. 85–99. pp., ISTVÁN KAJTÁR: *Hungarian Municipal Governments (1848–1918)*. In: *Annales Universitatis Scientiarum Budapestiensis de Rolando Eötvös Nominatae. Sectio Iuridica*, Tom. XXXIV. Budapest, 1994. 147–157. pp.

2. Az 1847. évi dikasztériumi törvényjavaslat

Az 1847–48. évi országgyűlésben az első országos ülést 1847. november 11-én tartották a karok és a rendek, melyen a megnyitás keretében hivatalosan ismertették a kegyelmes királyi előadásokat és az azokhoz csatolt törvényjavaslatokat. Ezen *előbeszédnek* harmadik pontja foglalkozott a királyi városok reformjának szükségével, melyben az „alapos panaszoknak megszüntetése tovább halasztható nem lévén” az uralkodó felhívta a rendeket a szabad királyi és a bányavárosok, valamint a szabad kerületek szavazati jogának rendezésére. A királyi előbeszéd negyedik pontja az említett városok belső szervezetének alkotmányos elrendezését is célul tűzte ki,¹⁷ amely érdekében egy 170 §-ból álló törvényjavaslatot terjesztett elő a dikasztériális kormányzat.¹⁸

A javaslat *első főrésze* (1–39. §§) a városi községről szólt általában, amelyben meghatározta a város közösségének jogi fogalmát is: „azon egyének összege, kik a város területén megtelepedtek, vagy ha meg nem telepedtek is, de a város területén fekvő ingatlan vagyont bírnak, képezik a város közönségét”. A javaslat kitért a város területének meghatározására, a betelepedés feltételeire és az idegenek tartózkodására, majd röviden a városi szabályrendeletek alkotásának jogára is. A városi törvényhatóságról szóló pontban a polgári közigazgatás alapvető elvei, a fenyítő és rendőri igazgatás, valamint a magánjogi természetű törvényhatósági jogok gyakorlása szerepelt. Önállóan szabályozta volna a javaslat a városi közbirtokok joghelyzetét és a közterhek viselésének módját, valamint meghatározta a hatálya alá tartozó települések típusait: a nyolcezer lakosnál kevesebbet számlálókat kisvárosoknak, az e felettieket harmincezer lakosig közép-, az azt meghaladókat nagyvárosoknak minősítette.¹⁹

A *második részében* (40–86. §§) a városi lakosságot képezők jogaival és kötelességeivel foglalkozott: benne elsődlegesen a városi polgárokról, a polgári státusz megszerzéséről s a városi polgárjoggal nem bíró közlakosokról rendelkezett. Lényegesek voltak a képviselők választásáról szóló szakaszai; a megbízatás időtartamát kilenc évre tervezte rotációs rendszerben bevezetni: vagyis háromévente a képviselői mandátumok egyharmadának betöltése végett tartottak volna közgyűlési választásokat a királyi városokban.²⁰

A törvényjavaslat *harmadik főrészében* (87–143. §§) a városi közigazgatás fontosabb szerveiről esett szó: a képviselők gyűléséről, a városi tanácsról, a gazdasági bizottságról, az árvaügyi bizottságról, valamint a pénztári ügykezelésről, a városi rendőrségről és a városi törvényszék tagjairól.²¹ Végezetül a *negyedik és ötödik részben* (144–170. §§) a tisztújítószékről és az országgyűlési követek választásáról, továbbá a szabad királyi városok feletti főfelügyeleti jognak a helytartótanács általi gyakorlásáról szökött.²²

¹⁷ KHI1847–48: 6. számú iromány, 4–6. pp. különösen 4. p.; MOL N69 = Diaeta anni 1847–1848. „A” csomó, 19.902. számú irat (8–11. lap).

¹⁸ KHI1847–48: Törvénycikk a szabad királyi városokról. 19–29. pp. (a továbbiakban: Javaslat 1847); MOL N69. „A” csomó, Törvénycikk a szabad királyi városokról (151–174. lap) és „styláris” módosításokkal: 3. csomó, XX-21-C-94., belül 79. sorszámú 2–68. lapok, bennük „függelék a városokban lakó zsidókról” (66–67. lap). Lásd még CSIZMADIA ANDOR 1941. 168–169. pp.

¹⁹ Javaslat 1847. 19–21. pp.

²⁰ Uo. 22–25. pp.

²¹ Uo. 25–28. pp.

²² Uo. 28–29. pp.

A városok követei²³ és a nemesi rend az 1847. november 17-én tartott IV. (egyesített) *kerületi ülésen* érkeztek el a királyi előbeszédben foglaltak vitája közepett a városi kérdés elvi megítéléséhez. Pest város követe, Károlyi István adta elő a városok „szokásos” tiltakozását, melyben – immár huszonkét éve folyamatosan – ismét protestáltak a képviseleti jogaik megcsönkítése ellen. A szavazati joguk megsértése miatt Sopron és Besztercebánya követei is felszólaltak, miként a káptalanok szintén ellentmondtak a velük szembeni gyakorlatnak. A vármegyék részéről a királyi városok szavazati jogának helyreállítása általában támogatásra talált, azonban Temes, Szabolcs és Pest megyék a belső szervezeti rendezést be nem várva, előbb kívántak törvényt alkotni a városok szavazatárányának megállapításáról, s arról, hogy a városok követeit a polgárság ennek megfelelően, még ezen országgyűlés alatt válassza újra, majd küldje el ismét Pozsonyba, hogy a szervezeti kérdések felett velük kezdhessék meg a tanácskozást. A többség azonban Zala vármegye indítványát tette magáévá, s így a szavazatok rendezését és a szervezeti tárgyakat *együtt* kívánta megtárgyalni. Azonban már ezen ülésen kirajzolódtak az ontológikus ellentétek: Szeged követei (Rengey Ferdinánd és Wöber György) a magyar nemesség ellen hevesen szólaltak fel alkotmányos jogaik megsértése miatt, mire többen, névleg Kende Zsigmond (Szatmár vm.), ifj. Asztalos Pál (Máramaros vm.) és Paczolay János (Hont vm.) mintegy „visszatorolva” a vádakat, a városokat tették felelőssé saját jogaik megszoríttatása miatt.²⁴

A rendek egyébként abban egyetértettek, hogy az érdemi tárgyalás alapjául nem a királyi előterjesztéshez mellékelte dikasztériumi javaslatot, hanem egy általuk készített *önálló tervezetet* szándékoztak venni. Ezt Szentkirályi Móric azzal indokolta később, 1847. december 7-én a karok és rendek országos ülésén, hogy a hivatalos előterjesztésben egy indirekt módon választott testületet akart a kormányzat létrehozni, amely egyben választotta volna a tanácsot is; az utóbbi tagjai élethosszig viselték volna tisztségüket. A tanácsnak vétőjogot engedett a javaslat a közgyűlési határozatokkal szemben, felette pedig még egy főfelügyelőt is rendszeresíteni kívánt. A városok tekintetében így az uralkodó által előterjesztett javaslat egy kézbe akarta koncentrálni a hatalmat valódi képviselet nélkül. Ha ezt szentesítenék, „akkor a városi hatóságok egy abszolút hatalom kéz alatt fognak állani annyira, hogy azokban nem lesz semmi politikai élet, hanem tisztán csak eszközül fognak szolgálni arra, hogy a legközelebbi országgyűlésen a vármegyék is hasonlóan rendeztessenek” – intett óvva Szentkirályi.²⁵ Véleményét Sápý Sámuel, Debrecen követe is osztotta.

²³ Az 1847. évi November 7-én megnyílt országgyűlésre egybegyűlt Nagyméltóságú Fő- és Tekintetes Rendek névsora és lakásai. 3. kiadás, nyomta Wigand Károly Friderik. Pozsony, é. n. 43–48. pp. A jegyzékben 47 szabad királyi város szerepel olyként, amely képviseleti joggal bírt a karok és rendek tábláján, ám Pozsony városa mellőzte követeinek elküldését, így 46 város képviseltette magát az országgyűlésben. E jegyzéket használtuk a vármegyeyei, a szabad kerületi és a káptalani követek neveinek azonosításához is (25–42. pp.).

²⁴ NÚ 1847. november 21. (595. szám) 742. p., november 23. (596. szám) 745. p. Lásd még HABERMANN GUSZTÁV: *Rengey-Aigner Ferdinánd és kora*. Szeged, 2000. 504–505. pp., BARTA ISTVÁN: *Kossuth Lajos az utolsó rendi országgyűlésen. 1847/48.* = Kossuth Lajos összes munkái XI. Budapest, 1951. 304–305. pp.

²⁵ KHN1847–48. 49–50. pp. Lásd még Pest polgárainak 1848. január 2-i folyamodványát: MOL N69. 3. csomó, XX-21-C-94., 84. számú irat (5 lap).

3. Az 1848. évi részletes (választmányi) törvényjavaslat

Az önálló javaslat kidolgozása végett egy választmány kiküldését határozták el a karok és rendek.²⁶ Ennek 23 tagját az 1847. november 29-i, XIII. országos ülésen jelölték ki, melyen egyéb szakválasztmányok megalakításáról is intézkedtek. A városi javallat kidolgozására az alábbi vármegyei követeket bízták meg a dunáninneni kerületből: Szentkirályi Móricot (Pest vm.), Olgyai Tituszt (Pozsony vm.) és Kubicza Pált (Trencsén vm.), a dunántúli kerületből Pázmándy Dénest (Komárom vm.), Somsich Pált (Baranya vm.) és Szegedi Sándort (Somogy vm.), a tiszáninneni kerületből Szentiványi Károlyt (Gömör vm.), Lónyay Gábort (Zemplén vm.) és gr. Andrássy Manót (Torna vm.), a tiszántúli kerületből Újhelyi Sándort (Ugocsa vm.), Tomcsányi Józsefet (Békés vm.) és Szerényi Ferencet (Krassó vm.), a szabad kerületek részéről Fogthüi Jánost (Hajdú kerület), az egyháziaktól gr. Forgács Ágostont (pozsonyi káptalan), végül pedig a szabad királyi városok követeinek sorából Koller Ferencet (Pest), Ertl Jánost (Sopron), Markovics Antalt (Szeben), Komlóssy Lászlót (Debrecen), Mátyás Józsefet (Körmöcz) és Melinchevics Antalt (Várad).²⁷

Kossuth Lajos javaslatára a december 13-i kerületi ülésen az említettekhez még kerületenként egy-egy, összesen négy nemest választottak, mivel ő sem bízott igazán a zárt városi testületek országgyűlési küldötteiben, egyszersmind ugyanezen választmány feladatává kívánta tenni, hogy az a szabad kerületek rendezése iránt is adjon szakvéleményt.²⁸ A négy újabb taggá a következő követek lettek: Bottka Tivadar (Bars vm.), Csuzy Pál (Zala vm.), Darvas Pál (Gömör vm.) és Rónay János (Csanád vm.).²⁹

Az 1848 tavaszán folyt kerületi vitának a tárgya így az e választmány által kidolgozott terjedelmes, 254 §-ból álló városi javaslat volt, nem pedig az uralkodói előterjesztés. A javaslatot 1848. január 18-án vette először napirendjére az egyesített kerületi ülés, amelyen – miként általában később is – a városok rendezésére tekintettel Szentkirályi Móric látta el a jegyzői teendőket.³⁰ Az érdemi vita előtt a városi kérdés történeti előzményeinek felemlítése³¹ és azon elvi kérdés tárgyalása vette kezdetét, amely a kettős

²⁶ NÚ 1847. november 21. (595. szám) 742. p.

²⁷ NÚ 1847. december 9. (605. szám) 789. p.; A szabad királyi városok dolgában kerületi választmányként kiküldött követek névsora. = OSZK Plakátok és Kisnyomtatványok Tára. Kny. 1847. 2^o/123.

²⁸ BARTA ISTVÁN 1951. 375–376. pp., NÚ 1847. december 17. (610. szám) 813. p.; MOL N69. „B” csomó, 101. számú irat: Törvénycikkely a Hajdú kerületről (kéziratos, összesen 401 §, 154–199. lap).

²⁹ NÚ 1847. december 23. (613. szám) 827. p., PH 1847. december 21. (1005. szám) 420. p.

³⁰ Az autentikus szövegezést lásd: *Törvényjavaslat a szabad királyi városokról*. Kerületi választmány javaslata. 1848. [Magyar Országgyűlés Könyvtára, B6/10.054. (66. röpvszám)]. Ugyanannak kézzel írott szövege egy lap „igazítás” megjelölésű dokumentummal, Szentkirályi Móric kerületi jegyző aláírásával: MOL N69. 3. csomó, XX-21-C-94., önálló irat 9–36. lapszámozással és 9/a. sorszámozású, „igazítás” megjelölésű irattal. (A továbbiakban: Javaslat 1848)

³¹ A koraiújkori és újkori városi polgárokról s az egyéb jogállású városlakókról szóló további irodalomból lásd BÁCSKAI VERA: *Városok Magyarországon az iparosodás előtt*. Budapest, 2002. 123–162. pp., BÁCSKAI VERA: *Város és városi polgárság a Dunántúlon (1790–1830)*. In: Uő.: *Városok és polgárok Magyarországon*. Budapest, 2007. II. kötet, 517–522. pp., BÁCSKAI VERA: *A polgári vagyon nagysága és szerkezete a 19. század első felében*. In: Uő.: *Városok és polgárok Magyarországon*. Budapest, 2007. II. kötet, 523–537. pp., RÁCZ ISTVÁN: *A debreceni civisvagyon*. = Agrártörténeti tanulmányok 14. Budapest, 1989. 13–34. pp., RÁCZ ISTVÁN: *Városlakó nemeselek az Alföldön 1541–1848 között*. Budapest, 1988. 67–215. pp., BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Város és uradalom. Tanulmányok és források Gyula XV–XVI. századi történetéről*. = Gyulai füzetek 16. Gyula, 2007. 30–45. pp., 81–87. pp., BLAZOVICH LÁSZLÓ: *Bevándorlás Debrecenbe a 16. század második felében*. In: *Debrecen város 650 éves. Várostörténeti tanulmányok*. Szerk.: Papp Klára,

feladat – a vétumok és a belserveszet ügye – egymáshoz mért sorrendjének megállapítására irányult.

Házmán Ferenc, Buda követe hosszan ismertette az 1825 óta fennálló jogsértő állapot bírálatát arra tekintettel, hogy a városokat az állam oly részének tartotta, melyek „mint személyesített testület” organikus élettel bírtak, saját erejükből és magán vagyónuk által szervezték önkörükben a szükségleteiknek kielégítését és az érdekeiknek érvényesítését. Anglia példáján úgy vélte, a követválasztás és a belső rendezés nem szabályozható egyazon törvényben. Különösen azt sérelmezte, hogy a bizottmányi javaslat az országgyűlési és a városi közgyűlési választójog gyakorolhatását megengedő cenzusok között nem szándékozott különbséget tenni. Egyértelműen kijelentette: a községi és a követválasztási cenzust egymástól el kellett volna választani, hiszen a helyi képviseleti érdekek és az országos képviseleti érdekek természetükben különböztek. Kifogásolta továbbá az adminisztrátori rendszernek a városokra való kiterjesztését és a főpolgármesteri tiszttség ennek keretében való bevezetését.³² Lőcse követei hasonlóan nyilatkoztak, Bujánovics Gyula, Eperjes küldötte pedig a városok „jogi halálának” veszélyét Hamlet ismert monológjával színezve igyekezett drámaian fokozni („Lenni vagy lenni...”). Egyebekben indítványozta, hogy a bizottmányi javaslattal együtt a királyi előadásokhoz csatolt javaslat vonatkozó szakaszait is vitassák meg. Ellenpontként Joanovics György, Temesvár város követe szólalt fel, mivel úgy vélte: az elkülönített tárgyalás nem volt indokolt, s ő nem a kormányzati előterjesztést, nem is a bizottmányi javaslatot, hanem az 1843–44. évi országgyűlés tárgyalásainak eredményét kívánta kiindulásként tekinteni.³³

Breznóbánya követe, Tóth Lőrinc úgy vélekedett, hogy az országos érdekek tárgyalása előbbre való volt, mint a közigazgatási rendezés, ezért a két tárgyat elkülönítve akarta felvenni, az országgyűlési szavazati jognak adva elsőbbséget. Argumentációjából kiemelést érdemel, hogy „a kir. városok szavazatnyerése által a népképviselet felé egy hatalmas lépés fog tétetni, s a törvényhozás alapja tágíthatván, annak ereje és tekintélye tetemesen növekedni fog”. A *nihil de nobis sine nobis* elv hangoztatásával Buda előbbi indítványát pártolta. Csatlakozott hozzá Tormássy János (Békés vm.) is, aki arra hívta fel a figyelmet, hogy az együttes tárgyalás esetén a főrendek a szervezetre vonatkozó, esetleges elutasító válasza a szavazati jog kérdésének rendezését ismét megakadályozhatja. A belső koordináció vitáját a küldői nevében inkább a következő országgyűlésre kívánta halasztani, amelyen a városok már kellő politikai erővel és jogokkal lehetnek képviselve. A budai indítványt támogatták többek között Szeged, Nagyszombat, Szabadka, Sopron, Esztergom, Székesfehérvár, Trencsén és Győr városok is.³⁴ Somsich Pál (Baranya vm.) pedig a királyi előterjesztést vette védelmébe, miután abban felfedezni vélte a helyhatósági jogokkal felruházandó képviseleti rendszer gyökereit.³⁵

etc. Debrecen, 2011. 265–284. pp., BÓNIS GYÖRGY: *Buda és Pest bírósi gyakorlata a török kiűzése után. 1686–1708.* = Budapest várostörténeti monográfiái XXIII. Budapest, 1962. 15–71. pp. Korábbi időkről ír GÖNCZI KATALIN: *A városi jog és feljegyzései a középkori Magyarországon.* = Acta Jur. et Pol. Szeged. Tomus LIV., Fasc. 7. Szeged, 1998. (19 p.).

³² NÚ 1848. január 25. (631. szám) 908–909. pp.

³³ NÚ 1848. január 25. (631. szám) 909. p.

³⁴ NÚ 1848. január 25. (631. szám) 910. p.

³⁵ NÚ 1848. január 27. (632. szám) 911. p.

Debrecen követe, Sápy Sámuel küldőinek utasítása szerint egy harmadik nézetten volt, mivel a helyzet orvoslását a kritikákkal szembeni indokokon kellett volna kezdeni, vagyis először a városok nyerjenek érettségüknek megfelelő belső politikai életet, majd pedig függetlenítsék őket gazdaságilag a kormányzásoktól, s a szavazati jog kérdése csak ezek után intézhető el. Így a bel- és a gazdasági elrendezés utánra javasolta a vótumok újabb rendezését hagyni. (Érdekesség, hogy ennek a debreceni közgyűlés dokumentumai azonban ellentmondanak: a cívisváros követutastítása egyértelműen ellenezte a tárgyak elkülönítését, és emiatt a közgyűlés számon is kérte követeit éppen az említett felszólalás nyomán.)³⁶

A választmányi javaslat kidolgozását vezető Szentkirályi a támadásokra válaszolva az asztalon fekvő munkát nem mechanikus, hanem *organikus egésznek* tekintette, amely egyes rendelkezéseit nem lehetett a többitől függetleníteni anélkül, hogy az utóbbiak meg ne változnának emiatt. „Én tehát t[ekintetes] RR. – foglalta össze mondandóját – meg lévén győződve arról, hogy az alkotmányos élet kifejlődése a városokban éppen azoknak belszerkezetétől feltételeztetik, t. i. azon tekintetben, hogy a nyilvános discussiók által ébrettetni fog a közélet, meg vagyok vele győződve, hogy a rendezési munka által inkább elősegítetik a szavazat kérdése, mennyiben a qualificatio kérdése nem áll oly élesen, hogy a rendezés kérdése által a voksok kérdése hátráltatva legyen. Ezért a kettőt elválasztani nem akarom.”³⁷

A vitatott kérdés talán el is dőlt volna, ha Breznóbánya említett követe a vita hevében nem nevezte volna a magyar nemességet elkorcsosult, eladósodott, koldus és bocsorokos arisztokráciának. Ez oly mértékben sértette némely nemes követek önérzetét, hogy Asztalos Pál (Máramaros vm.) nagy ívű és indulatoktól sem mentes beszédben vette védelmébe a magyar nemességet, és rávilágított a polgári arisztokrácia szerinte kozmopolitikus jellegéből eredő veszélyekre. A „koldus, bocsorokos” nemességünket találón kardhoz hasonlította, melynek „hüvelye ezer éves ószerű, rongyos – ha úgy tesszük –, de benne nemes acél van, mely a hatalomnak a szabadság ellen ezer éven át süjtött halálos csapásait fölfogá, s nincs csorba rajta. És a bourgeoisiet hasonlítom ismét a kardhoz, pompás hüvelye bársony, gazdagon aranyozva, de vasa, lényege cin, nem bánom, legyen ha arany is, szép, pompás, divatos, de szabadságot kivívni s megtartani nem való.”³⁸ Bónis Sámuel, Szabolcs megye követe mindehhez azt is megjegyezte, hogy „szitokkal rokonszenvet nyerni sohasem lehet”, s mivel a szabad királyi városok szavazati jogának elismerése, nemkülönben az egyéb közjogi reformok véghezvitele forradalom nélkül csak a nemesek együttműködésével volt megvalósítható, nem találta szerencsésnek azokat ekként megsérteni. Tormássy János (Békés vm.) azonban helyesen mutatott rá a sajátos magyar léhelyezetre, melyben „maga már a status quo egy beteges állapot, amiből ha csak egy lépést is tehetünk kifelé, okvetlenül javulásra vezet”.³⁹ Szentkirályi teremtett végül szintézist a szemben álló és külföldi példákkal is bajjívó

³⁶ NÚ 1848. január 27. (632. szám) 911. p., vö.: TÓTH ÁGNES: A városok rendezésének kérdése az 1843/44. évi és 1847/48. évi országgyűléseken a levéltári források tükrében. In: Emlékek és források... Debrecen, 1848/49. = A Hajdú-Bihar Megyei Levéltár közleményei 26. Szerk.: Radics Kálmán, Gáborjáni Szabó Botond, etc. Debrecen, 2001. 43. p., 47. p.

³⁷ NÚ 1848. január 27. (632. szám) 911–912. pp.

³⁸ NÚ 1848. január 27. (632. szám) 912–913. pp.

³⁹ NÚ 1848. január 27. (632. szám) 913–914. pp.

nézetek között: elítélendőnek találta szitokkal illetni azokat, kiknek segítségére szorultak a királyi városok, de hangsúlyozta: a nemesi arisztokráciának is szüksége volt e városokra ahhoz, hogy az ország alkotmányos irányba fejlődhessen. „Én nem azt mondom, hogy kegyelmünktől függ megadni a szavazatot, hanem hogy szükségünk van egymásra” – mondotta összegzőként.⁴⁰ A vita egyebekben a bizottmányi javaslat javára dőlt el – egységes szerkezetben.

A terjedelmes törvényjavaslat struktúráisan *hét nagyobb részre* tagolódott: „a városokról általában” (1–38. §§), „a választó polgárokról és képviselőkről” (39–55. §§), „a törvényhatóság mikénti gyakorlásáról” (56–154. §§), „a választásokról” (155–227. §§), „a főfelügyelésről” (228–243. §§), „a királyi díjról és országgyűlési adóról” (244–247. §§), „az országgyűlési szavazatról” (248–253. §§) szóló részekből, valamint az életbe léptető rendelkezésből (254. §). A hatálya a következő városokra terjedt volna ki: Pest és Buda; Debrecen, Szatmár-Németi, Nagybánya, Felsőbánya, Zilah; Szeged, Temesvár, Arad; Pozsony, Bazin, Modor, Szent-György; Nagy-Szombat, Szokolca, Trencsén; Fehérvár, Komárom, Esztergom; Győr, Sopron, Kismárton, Kőszeg, Ruszt; Zágráb, Varasd, Kapronca, Körös, Károlyváros, Zeng; Kassa, Eperjes, Bártfa, Szeben, Kézsmárk, Lőcse; Körmöc[bánya], Zólyom, Beszterce, Libet[bánya], Breznó; Béla[bánya], Selmec, Bakabánya, Korpona, Újbánya; Zombor, Újvidék, Szabadka; Pécs, Eszék, Pozsega (235. §). A törvényjavaslat teljes szövegét és a kerületi üléseken elfogadott módosításokat e sorok szerzője szó szerint közölte a jegyzetben megjelölt korábbi művében.⁴¹

A javaslat egyes szakaszainak tárgyalása 1848. január 20-án kezdődött el a XL. kerületi ülésen.⁴² A pesti forradalom kitöréséig nyúló, velejes kerületi ülési vitában – a részleteket itt mellőzve⁴³ – a következő fontosabb kérdések köré szövődött a rendkívül színvonalas érvelések füzére:

1. a polgárközösség és a telepedési jog;⁴⁴
2. a város törvényhatósága büntetőjogi tekintetben;⁴⁵
3. a város törvényhatósága magánjogi tekintetben;⁴⁶
4. a városi közterhek viselése;⁴⁷
5. a szabad királyi városok típusai és a választójog cenzusai;⁴⁸
6. a képviselőtestület, a tisztviselők és a tanács viszonya;⁴⁹
7. a főfelügyeleti jog gyakorlása;⁵⁰
8. a szabad királyi városok országgyűlési szavazati joga.⁵¹

⁴⁰ NÜ 1848. január 27. (632. szám) 915. p.

⁴¹ ANTAL TAMÁS: *Város és népképviselés. Az 1848:XXIII. tc. és intézményei Debrecenben (1848–1872).* = A Pólay Elemér Alapítvány könyvtára 36. Szeged, 2011. 50–89. pp. (Ismerteti Ifj. BARTA JÁNOS a Debreceni Szemle 2012/3–4. számának 142–145. oldalain.)

⁴² NÜ 1848. január 28. (633. szám) 917–918. pp.

⁴³ E kerületi ülési viták részleteit tematikus rendben bemutatja: ANTAL TAMÁS 2011. 23–40. pp.

⁴⁴ Javaslat 1848: 1–5. §§. Vö.: Javaslat 1847: 1–10. §§, Javaslat 1844: 1–2., 35–46. §§.

⁴⁵ Javaslat 1848: 18–20. §§. Vö.: Javaslat 1847: 14–19. §§, Javaslat 1844: 64., 74. §§.

⁴⁶ Javaslat 1848: 21–25. §§. Vö.: Javaslat 1847: 20–28. §§, Javaslat 1844: 65–73., 76–83. §§.

⁴⁷ Javaslat 1848: 26–29. §§. Vö.: Javaslat 1847: 34–38. §§, Javaslat 1844: 9–13., 75., 324–345. §§.

⁴⁸ Javaslat 1848: 38–52. §§. Vö.: Javaslat 1847: 39–56. §§, Javaslat 1844: 86–137. §§.

⁴⁹ Javaslat 1848: 53–93., 121–124. §§. Vö.: Javaslat 1847: 87–105., 144–163. §§, Javaslat 1844: 142–157., 212–252., 351–359. §§.

⁵⁰ Javaslat 1848: 228–243. §§. Vö.: Javaslat 1847: 167–170. §§, Javaslat 1844: 378–381. §§.

1848. március 18-án Kossuth indítványára – és a pesti forradalom hatására⁵² – a karok és rendek elfogadták a *személyenkénti szavazás jogát*, amely több volt annál is, mit a városok reménylettek: „ezentúl senki se tekintse magát egy bármi osztály vagy testület képviselőjének, de csak honfinak”.⁵³ Azonban ekkorra a történelem a két hónapon át tartó tanácskozás eredményét néhány óra alatt meghaladta: a kerületi ülésen csaknem végigtárgyalt, liberális városi törvényjavaslat sem kerülhetett a karok és a rendek országos ülése elé.

4. Az 1848. évi sommás törvényjavaslat (1848: XXIII. tc.)

1848. március 18-án a karok és rendek akként határoztak, hogy üléseiket permanensen tartják „mindaddig, míg meg lesznek alkotva azon törvények, melyek a jelen körülmények között a szabadságnak, rendnek, önálló alkotmányosságnak és néperdekeknek biztosítására addig is szükségesekek, míg a törvényhozási munka egy, a népképviselő alapján összehívandó új képviselő-testület által folytathatnak”.⁵⁴ Ettől kezdve az egyes napok folyamán gyakran váltakoztak az ülésezési formák: hol kerületi üléseket, hol országos üléseket tartottak a karok és rendek, valamint a főrendi tábla is rendszeresen összegyűlt. „A törvényjavaslatok s határozatok rögtön szerkesztetnek, s közértelemmel, egyetértve, vagy csak részleteket s egyes kifejezéseket illető rövid vita után, úgy az egyik, mint a másik tábla által helyben hagyatnak” – számolt be a napi sajtó az országgyűlés felgyorsult munkájáról.⁵⁵

E dinamikus jogalkotó tevékenység sodrában a március 19-i kerületi ülésen Szentkirályi Móric (Pest vm.) hozta javaslatba, hogy „a városi és kerület-rendezési törvényjavaslatokból azon pontok, melyek halasztást nem szenvednek, kiszemeltetvén, törvénybe iktattassanak”. Ezt a követek el is fogadták, s megbízták az indítványozót: „szemelje ki azon pontokat, miket szükségesnek tart”.⁵⁶ Szentkirályi már március 21-én betervezte rövid törvényjavaslatát,⁵⁷ amelyet kevesebb, mint egy óra alatt fogadott el a *kerületi ülés*. Ez 29 szakaszból álló kivonata volt azon bizottmányi javaslatnak, mely felett a rendek két hónapig tanácsoztak. Szentkirályi maga sem találta az időt és a körülményeket alkalmasnak egy hosszabb törvénycikk létrehozására: a kérdéses törvény „oly

⁵¹ Javaslat 1848: 248–253. §§. Vö.: Javaslat 1847: 164–166. §§, Javaslat 1844: 386–391., 402. §§.

⁵² SPIRA GYÖRGY: *A magyar forradalom 1848–49-ben*. Budapest, 1959. 71–94. pp., SPIRA GYÖRGY: *Polgári forradalom (1848–1849)*. In: Magyarország története tíz kötetben. 1848–1890. Szerk.: Katus László. Budapest, 1979. I. könyv, 73–80. pp., DEÁK ISTVÁN: *Kossuth Lajos és a magyarok 1848–49-ben*. Budapest, 1983. 79–107. pp., URBÁN ALADÁR: *A nagy év sodrában. Tanulmányok 1848-ról*. Budapest, 1981. 25–56. pp., KOSÁRY DOMOKOS: *Kossuth Lajos harca a feudális és gyarmati elnyomás ellen*. In: Emlékkönyv Kossuth Lajos születésének 150. évfordulójára. Szerk.: I. Tóth Zoltán. Budapest, 1952. I. kötet, 78–86. pp., SPIRA GYÖRGY: *A forradalmi ország szíve. 1848–1849*. In: Budapest története IV. Szerk.: Vörös Károly. Budapest, 1978. 23–32. pp.

⁵³ KHI1847–48: 58. számú iromány, 81. p., NÚ 1848. március 21. (663. szám) 1042. p.; FAZEKAS CSABA 1999. 31. p., MIRU GYÖRGY: *Szabadság és politikai közösség: Kossuth Lajos politikai alapfogalmai*. Budapest, 2011. 59–62. pp., 64. p., 88. p., 192–205. pp., 215–228. pp.

⁵⁴ KHI1847–48: 58. számú iromány, 81. p.

⁵⁵ PH 1848. március 21. (5. szám) 239. p.

⁵⁶ PH 1848. március 22. (6. szám) 244. p.

⁵⁷ NÚ 1848. március 24. (665. szám) 1051. p., PH 1848. március 24. (8. szám) 251–252. pp.; MOL N69. 3. csomó, XX-21-C-94., 152. számú irat (Törvényjavaslat a szabad királyi városokról Szentkirályi Móric jóváhagyó aláírásával).

codificationalis állapotban, mint a városi törvényjavaslat, keresztül nem vihető, sőt mostan definitíve nem is kívánatos, tegye azt a jövő népképviselőkből álló országgyűlés” – vélte a jeles követ.⁵⁸

Érdekesség ugyanakkor, hogy *Habermann Gusztáv* a szegedi jogászról, Rengey Ferdinándról írott monográfiájában ezzel részben ellenkezőt tett közzé. Egy Szegedre küldött tudósítás alapján úgy vélte, hogy a két szegedi (Rengey Ferdinánd, Wöber György) és a két debreceni követ (Komlóssy László, Sápy Sámuel) készítették el a javaslat eredeti szövegét még március 19-én, s feltehetően ez kerülhetett a napirendre március 21-én is.⁵⁹

Megtekintve a Habermann által hivatkozott, a Csongrád Megyei Levéltárban ma is fellelhető forráshelyet, mindezt megerősítjük, ugyanis a szegedi követek március 19-én Pozsonyban keltezett jelentésében többek között a következő olvasható: „Mi azonban eleget akarván tenni azon forró s ön meggyőződésünkkel is egyező közóhajtásnak mely a kir. városok belszerkezete végett hangosan [?] nyilatkozik – mindent el követénk, hogy még ez országgyűlésen, ha nem kimerítőn részletes coordinatio, legalább ideiglenes meg alapítása a városi önálló s territoriális hatóságnak, a városi lakosok jogegyenlőségének, a választási qualificatióknak, a tisztújítások miként tartásának, a tanácsai és képviselői gyűlések hatalmának, mondassék ki. – Fel kérénk Kossuth Lajost tehát, ki bár tömördek munkával van el foglalva, s bár az indítványára keletkezett 134-ik számú határozat [a városi szavazatokról] szerénti teendőkhöz a városi bel coordinatio nem tartozott – szíves volt mind azáltal engedni kérvényünknek, minek folytában e mai nap a Bécsbe[n] járt küldöttség szerencsés eljárásáért tartott Isteni tisztelet után mi alolírottak, úgy Debreczen város követei megjelenvén Szentkirályi Móricznál, el készítők a szükséges törvényczikkeket, melyeket ugyancsak Szentkirályi Móricz ma délután tartott [kerületi] ülésnek be mutatott kívánván, hogy a városi ügy s községek ideiglenes rendezése bár nem kimerítőleg de a legszükségesebbekre nézve még ez országgyűlésen el intéztesék. – Az indítvány ellenzés nélkül el fogattatott.”⁶⁰ Az idézetből megállapíthatjuk, hogy az 1848. évi XXIII. tc. szövegének österveze valóban debreceni és szegedi közreműködéssel készült.

A március 21-i rövid tanácskozásban Esztergom városának követe azt javasolta a jogszabály szövegébe iktatni, hogy polgárságunk a magyar királyi kamarától többé ne függjék. Azonban Kossuth közbeszólására: „hiszen többé nincs kamara”, az indítványt elvetették. A városok területi illetékességére vonatkozó 2. § a korábban létrejött egyezségtől eltérően, kevesebb kivételt állapított meg, mint az előző javaslat, ugyanis csak a hadi szolgálatra rendelt személyek vétségei szerepeltek benne. Ezért Olgyai Titusz (Pozsony vm.) a szövegezésbe bevenni kívánta, hogy a nemesek büntető tekintetben is a

⁵⁸ NÚ 1848. március 23. (664. szám) 1046–1047. pp.

⁵⁹ HABERMANN GUSZTÁV 2000. 543. p., 547–548. pp. Felhívja rá a figyelmet RUSZOLY JÓZSEF: *Habermann Gusztáv: Rengey-Aigner Ferdinánd és kora.* (Ism.) In: Szegedi Műhely. 2001. 1–2. szám. 119. p. Lásd még REIZNER JÁNOS: *Szeged története.* Szeged, 1899–1900. II. kötet, 74. p.

⁶⁰ Csongrád Megyei Levéltár. IV. B. 1101. a. b. (1. doboz) 56. számú irat (követtudósítás) 2. oldala. 830. számon beiktattott 1848. március 23-án. Felolvasták az 1848. március 26-i szegedi népgyűlésen. A benne hivatkozott 134. számú nyilatkozat a városok és a káptalanok szavazati jogáról szóló határozatot tartalmazta. Ugyanakkor a Hajdú-Bihar Megyei Levéltárban őrzött, Debrecen követeitől származó tudósítások között nem találunk olyat, amely utalást tartalmazna a fentiekre [lásd: HBML IV. A. 1011/r. 7. (korábban 14.) doboz, 1847–48. 20–30. tételek, különösen: 24., 25., 26. szám].

város hatósága alá tartoznak, de az eljárás irányukban az addigi gyakorlat szerint folyják, valamint a megyék székházainak kivételként való beemelését is követelte. Tarnóczy Kázmér (Nyitra vm.) küldői nevében a nemeseket és a papokat is kivételni ajánlotta a *civitas* hatósága alól. Szentkirályi akként nyilatkozott, hogy a megalkotandó törvény csak „internális” lévén, minden oly kérdést, mely sűrlődásokra adhat okot, mellőzni kellene belőle. Végül a nemesek joghelyzetének tisztázásától eltekintettek, mivel a javaslat szövegében egyébként benne volt, hogy mind büntető és rendőri, mind magánjogi tekintetben a város határában létező *minden* egyének és javak – különbség nélkül – a város joghatósága alá tartoztak. A vármegyei székházak immunitását azonban mégis beemelték a szerkezetbe.⁶¹

A továbbiakban ismét vita alakult ki az izraeliták választóképeségéről. A javaslat a választójogot *valláskülönbség nélkül* kívánta biztosítani minden, hatalom alatt nem álló, a város közönségéhez tartozó férfinak. Bernáth Zsigmond (Ung vm.) azonban a *törvényesen bevett* vallások különbségére tekintet nélkül adandó választójogot támogatta, kifejezetten azért, hogy a zsidóságot abból kizárják. Mindennek a háttérében egyébként friss negatív élmények álltak: az előző napokon Pozsony városban az ottani Mózes vallásúakat tetteg atrocitások érték.⁶² Az ennek nyomán ébredő vitában Tomcsányi József (Békés vm.) is az izraeliták ellen foglalt állást. Kossuth Lajos (Pest vm.) és Bónis Sámuel (Szabolcs vm.) akként nyilatkozott: a politikai jogok gyakorlatát a vallástól függetleníteni kellett, s evégből egy, a következő országgyűlésen tárgyalandó, önálló törvény megalkotását hozták javaslatba. Utaltak arra is, hogy Bécsben a zsidóság tevékenyen részt vett a szabadság kivívásában, s Bónis nyíltan kimondta: „a törvényhozásnak utczai demonstrációra hallgatni nem lehet”. Pest városának követe, Károlyi István és Csongrád vármegye küldötte, Babarczy Antal elvben nem elleneztek a zsidók jogainak rendezését, de – éppen a javaik megóvása érdekében – az addigi állapotot javasolták fenntartani a készülő városi törvényben is. Szeged követei szintén a Mózes vallásúak mellett törtek lándzsát; városukban egyébként a közrend fenntartása végett alakított bizottsághoz már be is vették őket.⁶³

Végül Szentkirályi javaslatára meghagyták a megalakulóban lévő felelős minisztériumnak, hogy a következő országgyűlésre törvényjavaslatot terjesszen elő a valláskülönbség nélküli politikai joggyakorlás megvalósítása érdekében, a zsidóságtól pedig addig is két feltételt kellett megkövetelni: részint, hogy „a polgári szerkezetre nézve olvadjanak be a köztársaságba”, részint hogy „szociális szempontból is beleegyezhesse nek a köztársaságba”, ami magával vonta a vegyes házasságok engedélyezését is. Mindezt elfogadván, a kerületi ülés a normaszövegbe beillesztette a *törvényesen bevett vallásokhoz* tartozás feltételét (6. és 19. §§), s ezzel az izraelitákat a városi választójog élvezetéből továbbra is kirekesztette.

⁶¹ NÚ 1848. március 26. (666. szám) 1054. p.

⁶² PH 1848. március 24. (8. szám) 251. p. A zsidóság 19. századi helyzetéről szóló gazdag irodalomból lásd pl. HERGER CSABÁNE: *Polgári állam és egyházi autonómia a 19. században*. Budapest, 2010. 185–213. pp.; BERNSTEIN BÉLA: *Az 1848/49-iki magyar szabadságharc és a zsidók*. Budapest, 1898., GROSZMANN ZSIGMOND: *A magyar zsidók V. Ferdinánd alatt (1835–1848)*. Budapest, 1916., REIZNER JÁNOS 1899–1900. III. kötet, 36–42. pp.

⁶³ NÚ 1848. március 26. (666. szám) 1054. p., HABERMANN GUSZTÁV 2000. 548. p., BARTA ISTVÁN 1951. 684–685. pp., MIRU GYÖRGY 2011. 72–74. pp.

A választójoggal összefüggésben Kossuth javasolta bevenni azon fordulatot, mi szerint az oly egyének, kik addig polgárok voltak, az anyagi választójog tekintetében jogaikban, míg élnek, tartassanak fenn, ha a törvény által támasztott feltételek mindegyikével nem is bírnának. Szentiványi Károly (Gömör vm.) pedig az iránt tett indítványt, hogy a jövőre nézve a városi tisztviselők hivataloskodásuk befejezte után, életük végéig a városi pénztárból nyugpénzt húzhassanak. A gömöri indítványt egy új *paragrafus* formájában inzertálták a szövegbe (16. §), így az 30 szakaszossá vált. E módosítások elfogadásán túl Szokolca város követének (Szmazenska Ferdinánd) ajánlására a betáblázási eljárást a közgyűlés helyett a tanácshoz utalták (24./25. §), majd a törvényjavaslat kerületi vitája bezárult.⁶⁴

A *karok és rendek* még aznap *országos ülést* tartottak, hogy a szabad királyi városok rendezését teljesen befejezhessék.⁶⁵ Ezen ülésen Nyitra vármegye követe, Tarnóczy Kázmér ismételtén kijelentette, hogy küldői a nemeseket és az egyházi rendet büntető és rendőri (rendészeti) tekintetben nem kívánták a város hatósága alá helyezni. Olgyai Titusz (Pozsony vm.) szintén felszólalt, s a javaslat 2. §-a helyett a városok rendezése iránt alkotott korábbi munkát 18–21. §-ait kívánta beiktatni, melyek a városok büntető és magánjogi joghatóságáról, valamint az udvartelkek (kúriák) jogállásáról szóltak. Ezt támogatta Kende Zsigmond (Szatmár vm.), Somsich Pál (Baranya vm.), Balogh Kornél (Győr vm.), Sebestyén Gábor (Veszprém vm.), Bunjik József (Horvátország), Paál János (Sopron vm.) és Bachó Lajos (Trencsén vm.) is. Temesváry István Csongrád vármegye véleményét tolmácsolva egyedül rendőri tekintetben kívánta a nemességet a városok hatósága alá vonni.⁶⁶ Kray Miksa (Szepes vm.) viszont kizárólag büntető tekintetben javasolta ugyanezt. Túrócz és Temes követei, Justh József és Szabó Antal a nyitrai indítványt, Sáros vármegye követe, Máriássy Ágoston pedig a csongrádi módosítást támogatta. Rakovszky Mórlicz (Liptó vm.) Pozsony álláspontjával értett egyet.

A többség a kerületi ülésen aznap megállapított szövegezést végül fenntartotta. Ugyanígy járt el a 6. § esetében is, amely tárgyalásakor Kray Miksa azon városi nemeseket is választójoggal kívánta volna ellátni, akik a meghatározott polgári képességekkel (választói feltételekkel) ténylegesen nem bírtak.⁶⁷ Ezzel a vita a tekintetes rendeknél egyelőre véget ért.

A *főrendek* az 1848. március 24-i országos ülésen kezdtek hozzá a karok és rendek által elfogadott szerkezet megvitatásához. Ebben elsőként a 2. §-ra érkezett észrevétel, amelyben Hám János szatmári megyés püspök óvást emelt az *egyházi rend kiváltságainak* védelmében az ellen, hogy felettük a városi törvényhatóság ítéljen. Tihanyi Ferenc temesi gróf azonban az említett szakaszhoz nem hozzátenni, hanem abból elvenni akart: rendőri tekintetben nem kívánta a vármegyeházakat kivonni a város hatósága alól. A kormányt képviselő br. Eötvös József miniszterjelölt⁶⁸ arra tekintettel, hogy az emlí-

⁶⁴ NÜ 1848. március 26. (666. szám) 1054. p., PH 1848. március 24. (8. szám) 251–252. pp.

⁶⁵ KHI1847–48: 73. számú iromány, 90–92. pp.

⁶⁶ KHI1847–48. 181. p.

⁶⁷ KHI1847–48. 182. p.

⁶⁸ Az 1848. évi m. kir. vallás- és közoktatásügyi miniszter kinevezéséről és a munkaszervezetéről lásd HAJDÚ JÁNOS: *Eötvös József báró első minisztersége (1848)*. Budapest, 1933. különösen 38–55. pp., FELKAI LÁSZLÓ: *Eötvös József közoktatásügyi tevékenysége*. Budapest, 1979. 46–49. pp., 67–71. pp., F. KISS ERZSÉBET: *Az 1848–1849-es magyar minisztériumok*. Budapest, 1987. 436–459. pp.

tett székházakban megyei börtönök is működtek, a kivétel fenntartását indokoltnak vélte, amelyet a többség is elfogadott.⁶⁹

A *választójogi kvalifikációk* tárgyában a 6. §-nál gr. Széchy Antal a honoráciorokra vonatkozóan meghatározott házbérek összegét legalább Pesten a kétszeresére emelni szándékozta, s egyébként is javasolta: már akkor mondják ki a jövőre nézve, hogy az értelmiség esetében az adófizetés váljon feltétellé. Ezt Eötvös az utóbbi részben helyeselte, de a lakbér emelését sem Pesten, sem máshol nem találta praktikusnak. Popovics Bazil munkácsi görögkatolikus püspök a papságnak szintén választójogot kívánt adni, ha már a közös teherviselés rájuk is vonatkozott. Rimely Mihály szentmártoni főapát a város határában megtelepedett kézművesekről szóló ponthoz óhajtott hozzátenni a honfűség követelményét, különben az egy év óta oda betelepült külföldiek is városi választójogot szerezhetnének. Eötvös azonban világosnak látta a szerkezetet: szerinte következett belőle, hogy a benne foglalt jogok csakis a honpolgárookra vonatkoztak. A házbér kérdése körül mások is felszólaltak: gr. Zichy Henrik mosoni főispán és Ürményi József Tolna megyei főispán szintén kevesellte a javaslatban foglalt összegeket. Gr. Cziráky János is hasonlóan vélekedett, mivel szerinte – ha tényleg csak ideiglenes lesz a törvény – a jövőben a túlzottan enyhe cenzusokat szigorítani nehezebb lenne, mint a fordítottját tenni. Br. Perényi Zsigmond, Ugocsa főispánja felhívta a figyelmet arra, hogy ugyan a 3. §-ban az ideiglenesség világosan benne foglaltatott, de azt a 2. §-hoz is hozzátoldhatónak vélte. Ürményi egyértelműsíteni akarta, hogy csak addig terjedjen a törvény időbeli hatálya, míg a választások nem a közös teherviselés eszméje alapján történnek. Gr. Széchy Antal egy olyan felszólítást javasolt beilleszteni, amely nyomán a kormány a következő országgyűlésre kimutatást terjesszen elő az e törvény szerint választójogot nyertek konkrét számáról; így a törvényhozás pontosabban ítélt meg majd.⁷⁰ Gr. Zichy Henrik szerint a honorácioroknál túl széles rétegeknek tennék hosszabb távon lehetővé a politikai jogok gyakorlását, s ezt az államra veszélyesnek ítélte.

Végül Tolna megye főispánjának két javaslata került döntés alá: az elsőt, mely szerint a választás iránti provízió csak ideiglenes legyen mindaddig, míg az adó szolgálhat biztosabb alapul a kvalifikációhoz, a többség egyértelműen elfogadta, a másodikat pedig, mely a lakbérek emelését célozta Pesten 200, a nagyvárosokban 100 forintra, kisebb vita után, de szintén támogatta.⁷¹

A *városi tanácsnak* a számadókkal összefüggő *felelősségét* megalapító 17. §-nál gr. Zichy Henrik nem helyeselte a benne kimondott kollektív felelősség elvét, mivel, ha valóban felelős kormányzást akart az ország, akkor az egyéni felelősséget következetesen érvényesíteni kellett a városi közigazgatásban is. Br. Eötvös József már a normaszöveg javaslatát is úgy értelmezte, hogy abban elsődleges a számadó tisztviselők individuális felelőssége volt, s a tanácsé csak mint az előbbit ellenőrző szervé került a szakaszba. Moson vármegye főispánja fenntartotta álláspontját: ne testületeket, hanem mindenkor meghatározott személyeket terheljen a felelősség. Ugyan gr. Pálffy Móric és Popovics Vazul is kételyeit hangoztatta, mások – mint például Somogy főispánja, Czindery László és gr. Cziráky János – inkább a szerkezetet támogatták, mire az határozatba is ment.⁷²

⁶⁹ FHN1847–48. 408. p.

⁷⁰ FHN1847–48. 408–409. pp.

⁷¹ FHN1847–48. 410. p.

⁷² FHN1847–48. 410–411. pp.

A tanács és a közgyűlés üléseinek *nyilvánossága* ellen általában nem mutatkozott aggodalom, de azt többen (pl. gr. Zichy Henrik és gr. Forgách Antal) nem értették, hogy a nyilvánosság e testületek mindennemű tevékenységére vonatkozik-e, mert ekkor mint ítélkező fórumok is nyilvánosan járnának el az érdemi döntésük meghozatalakor, ami viszont a tanács esetében a törvénykezés körében nem engedhető meg. A miniszterjelölt azon választ adta, hogy e nyilvánosság csak a politikai természetű ügyekre vonatkozott s nem a jurisdictióra, hiszen a javaslat nem a törvénykezésről szólt, de nem zárkozott el az elől, hogy a törvényszékekre e vonatkozásban mégis utalás történjék. Gr. Teleki Domokos magát a nyilvánosság nagy barátjának mondta, de a fegyelmi és rendészeti ügyek tekintetében kivételt kívánt tenni e princípium alól. A többség Telekit támogatta is: elfogadták, hogy a problémára fel kell hívni a másik kamara figyelmét. Ezzel a főrendi tábla vitája egyelőre befejeződött.⁷³

A főrendek tehát a következő *három főbb észrevételezt* fogalmazták meg: a 3. §-ba a „közös teherviselés alapján” kifejezést a „törvény” szó után beiktatni ajánlották azért, hogy a jövőre nézve egyértelmű legyen az adócenzus alkalmazása.⁷⁴ A 6. §-ban a tapasztalásból vett indíttatásra a kisebb városokban 40, a középvárosokban 60, a nagyvárosokban 100, Pest városában pedig 200 forintban vélték a házbér helyes összegét meghatározni. Hozzá tették továbbá, hogy miként más törvényjavaslatokban is egyértelműen a pengő forint kifejezést használták, e javaslatot is ezzel kellett volna megfogalmazni. A 26. §-ra vonatkozóan pedig észrevételezték, hogy a tanács ülésének nyilvánossága alól – a közbátorság és a város érdeke tekintetéből – kivételeket lehetne meghatározni.⁷⁵

A karok és rendek tábláján a *főrendek első üzenetét* március 26-án olvasták fel, mire a követek „fontolóra vévén a Méltóságos Főrendek válaszüzenetükben közölt észrevételeket”, a következőképpen határoztak: a 3. §-t épségben kívánták tartani, mivel nem csak, hogy nem akarták megkötni a következő országgyűlés kezét, de ezt sem célszerűnek, sem jogszerűnek nem találták. A második kívánathoz szintén nem járultak hozzá éppen a javaslat ideiglenességére tekintettel, s azért, mert az országban a cenzusként ajánlott lakbérösszeg egyébként is huzamosabb idő óta köztudomású volt, így nem akartak rajta változtatni. Azt azonban nem elleneztek a karok és rendek sem, hogy a pénznemet szabatosabban határozzák meg. A harmadik pontra ugyancsak elutasítóan nyilatkozott a tábla, mivel „a közbizodalmat csak a tanácskozások nyilvánossága szerezhethi meg azáltal, hogy azon okok, melyek a határozat hozatalára befolyással voltak, a nagy közönségnek is tudomására juthatnak”, ezért a tanácsnak zárt (titkos) ülések tartására nem akartak jogot engedni.⁷⁶

A főrendek március 27-én tárgyalták a *karok és rendek válaszüzenetét*. Ennek a 3. §-ra vonatkozó részét gr. Zichy Henrik ugyan elfogadta, de legalább a törvény 1. §-ába szerepeltetni kívánta, hogy „a t. cikknek rendelkezése csak ideiglenes”, a „közigazgatási tekintetben” kifejezést pedig kihagyni óhajtotta. Marczibányi Antal, Trencsén megyei főispán nyomban felhívta a figyelmet arra, hogy az ideiglenesség már benne volt a 3. §-ban, ezért ő akceptálta volna a rendek javaslatát. A főrendek többsége azonban Mo-

⁷³ FHN1847–48. 411–412. pp.

⁷⁴ A mondat tehát így kezdődött volna: „Az alatt, míg a városok rendezése iránt közigazgatási tekintetben a törvény a közös teherviselés alapján részletesen rendelkezne [...]”

⁷⁵ KHI1847–48: 102. számú iromány, 113. p.; MOL N69. 3. csomó, XX-21-C-94., 203. számú irat (5–6. lap).

⁷⁶ KHN1847–48. 192. p., KHI1847–48: 119. számú iromány, 119–120. pp.

son vármegye főispánjának álláspontját találta helyesnek. A 6. §-t illetően gr. Cziráky János indítványára fenntartották korábbi határozatukat, mivel csupán arra hivatkozva, hogy egy törvény tervezete széles körben ismertté vált, egy abban foglalt és javasolt rendelkezést megtartani nem lehetett, ezért felszólították a másik házat: vagy fogadja el a módosításukat a lakberekre nézvést, vagy legalább nevezzen meg jobb kifogást ellene. A 26. §-ba viszont a főrendek belenyugodtak.⁷⁷

A karok és rendek március 29-én vették a *főrendek második üzenetét*, majd március 31-én tárgyalni kezdték. Nem ellenkeztek arra nézve, hogy a 3. § kifogásolt mondatából a „közigazgatási tekintetben” szavakat kihagyják,⁷⁸ a 6. §-t illetően azonban továbbra is védtek eredeti elhatározásukat. Ennek alátámasztására kifejtették, hogy miután a közönséges tapasztalat szerint mindaz, ami a házbérre fordítandó, a jövedelem egyötöde vagy egyhatoda szokott volt lenni a királyi városokban, így az, hogy valaki Pesten félévre 100 forint lakbért fizessen, legalább 500 forint jövedelmet kívánt, mely ugyan nem felelt meg a 6. § d) pontjában szereplő 800 forintnak, de létezett egy jelentős különbség a honoráciorok és a tőkejövedelmük alapján választó polgárok között: az előbbieket végzettségük (kapacitásuk) alapján választhattak, melynél fogva tulajdonképpen más érték kimutatására nem is volnának kötelezhetők, míg az utóbbiak a városhoz csak „kényelmüknel” fogva kötődtek.⁷⁹

A főrendek április 2-i ülésükön engedtek, s elfogadták a karok és rendek üzenetét,⁸⁰ amivel a törvényjavaslat szövege majdnem végleges formát öltött. Ezt követően a sajtótörvénnyel együtt április 3-án a magyar országgyűlés rendjei felterjesztették a szabad királyi városokról alkotott javaslatot szentesítés végett az uralkodóhoz.⁸¹

Az előzetesen állást foglaltó *birodalmi államkonferencia diétális* (törvényvéleményező) *bizottsága* április 5-i jelentésében csupán két kifogást emelt ellene: kevesellték, hogy a kisvárosokban már olyan telkek vagy házak után is szavazati jogot nyerhettek a tulajdonosok, amelyek értéke 300 forint volt, ezért e vagyoni cenzust 400 forintra szándékozták volna felemelni. Továbbá ők sem értettek egyet a pesti lakbércenzussal, így azt – ha nem is kétszáz, de – legalább 150 forintra javasolták módosítani. Maga a bécsi székhelyű *államkonferencia (Staatskonferenz)*⁸² – mely az előző testülettől eltérően, nagy jelentőséget tulajdonított a javaslatnak – az április 6-i ülésén elfogadta a szakbizottság véleményét, és megtoldotta az abban foglaltakat még egy, a haderő tagjaira vonatkozó félmondattal, valamint a választójogból kizáró okok bővítéseként a nagyobb tárgyi súlyú bűncselekményekre való utalással. Kossuth Lajos és gr. Batthyány Lajos azonban úgy vélte, hogy a rendek a cenzusemelésbe most sem egyeznének bele, ezért meggyőzték az udvart: inkább álljon el ezen elvárásaitól.⁸³

⁷⁷ FHN1847–48. 442–443. pp., KHI1847–48: 135. számú iromány, 127. p.

⁷⁸ Az említett mondat így hangzott a módosítással: „Az alatt, míg a városok rendezése iránt a törvény részletesen intézkednék, következők határozatnak [...]”

⁷⁹ KHN1847–48. 199. p., 202. p., 209. p., KHI1848–49: 152. számú iromány, 147. p.; MOL N69. 3. csomó, XX-21-C-94., 245. számú iratok (1–3. lap).

⁸⁰ FHN1847–48. 453–454. pp., 466. p.

⁸¹ KHN1847–48. 214. p., KHI1847–48: 171. számú iromány, 157. p., 159–161. pp.

⁸² POMOGYI LÁSZLÓ: *Magyar alkotmány- és jogtörténeti kézikönyvtár*. Budapest, 2008. 38–39. pp., 527. p., RUSZOLY JÓZSEF 2005. 380. p.

⁸³ KÁROLYI ÁRPÁD: *Az 1848-diki pozsonyi törvénycikk az udvar előtt*. Budapest, 1936. 134–135. pp., 288–289. pp.

V. Ferdinánd jóváhagyó királyi választát az 1848. április 9-i elegyes ülésen olvasták fel az országgyűlésben. A király végül két kisebb módosítást ajánlott. Az elsővel az időközben elfogadott Fiume és Buccari kerületekről szóló törvénycikk nyomán a 2. §-ba a kivételekhez, a „szolgálati vétségeikre nézve” szavak elé beiktatni óhajtotta a következő tagmondatot: „azonban csak szorosan vett személyes és bűnvádi keresetekre és” [...]. A 6. § első bekezdésébe pedig a „sem gazdai hatalom” szavak után az alábbiakat javasolta felvenni: „sem pedig elkövetett hűségtelenség, csempészkedés, rablás, gyilkolás és gyújtogatás miatt fenyíték” alatt nincsenek. Ez utóbbi fordulatot nyilvánvalóan a népképviselői választójogról szóló törvény (a későbbi 1848: V. tc.)⁸⁴ analógiájára kívánta a jogszabályba inkorporálni.⁸⁵

Másnap különválva a karok és rendek elfogadták az indítványozott módosításokat, minek tényéről Szmezsányi János (Árva vm.) kerületi elnök tájékoztatta a királyi ítélőmestert, aki szóban közölte mindezt a főrendekkel, melyek ezután szintén tudomásul vették a kegyelmes királyi iratban foglaltakat.⁸⁶

1848. április 11-én tartotta végső ülését – a szokásnak megfelelően *sessio mixta* formájában – az utolsó magyar rendi országgyűlés.⁸⁷ Azt megelőzően, az április 6-i elegyes ülésben kérte V. Ferdinándot, hogy a hozzá felterjesztett és általa szentesített törvények ellenjegyzését – a független, felelős magyar minisztériumról szóló törvény létrejöttére tekintettel⁸⁸ – immár a felelős magyar miniszterelnök, gr. Batthyány Lajos végezze el.⁸⁹ A szentesítési eljárással az 1848. évi XXIII. tc. megalkotásának folyamata – noha a januárban tervezettnél rövidebb jogszabály lett is az eredménye – a többi „áprilisi” törvényével együtt véget ért.⁹⁰

5. Glossza: a lőcsei „virilis” törvénytervezet

Érdekességgént megemlítenő, hogy a joghelyzetük rendezése érdekében maguk az érintett *civitasok* is törekedtek az ügyüket tetteleg előmozdítani a pozsonyi diétákon.⁹¹ Az Andaházy Imre bíró, majd polgármester vezette Lőcse magisztrátusa⁹² például – fel-

⁸⁴ RUSZOLY JÓZSEF: *Az országgyűlési népképviselői bevezetése Magyarországon. Az 1848: V. tc. létrejötte.* In: Uő.: Újabb magyar alkotmánytörténet. 1848–1949. Válogatott tanulmányok. Budapest, 2002. 38–66. pp., RUSZOLY JÓZSEF: *A rendi képviselet és a népképviselői között.* In: Uő.: Alkotmánytörténeti tanulmányok 1. Szeged, 1991. 23–35. pp. Vö.: RUSZOLY JÓZSEF: *Az országgyűlési népképviselői választójog sajátosságai Erdélyben. Az 1848: II. (kolozsvári) tc. létrejötte.* In: Uő.: Újabb magyar alkotmánytörténet. 1848–1949. Válogatott tanulmányok. Budapest, 2002. 67–83. pp.

⁸⁵ KHI1847–48: 214. számú iromány, 190. p., KHN1847–48. 235. p.; MOL N69. „A” csomó, 7025. számú irat (234–235. lap).

⁸⁶ KHN1847–48. 236. p.

⁸⁷ KHN1847–48. 237–238. pp.

⁸⁸ RUSZOLY JÓZSEF: „Egy új alkotmány Magyarországnak”. *Az 1848: III. tc. létrejötte.* In: Uő.: Újabb magyar alkotmánytörténet. 1848–1949. Válogatott tanulmányok. Budapest, 2002. 7–25. pp.

⁸⁹ KHN1847–48. 224. p., KHI1847–48: 195. számú iromány, 181. p., 237. számú iromány (befejezés), 277. p.

⁹⁰ KHI1847–48: 234–237. számú irományok, 197–226. pp.; MOL N69. „A” csomó, 7051. számú irat (272–273. lap).

⁹¹ Lásd pl. Debrecen 1842. december 31-én kelt, országos nyilvánosságot nyert irányelveiről: BÉNYEI MIKLÓS 2003. 35–39. pp., GAZDAG ISTVÁN: *Debreceni várospolitikai. 1825–1848. Országgyűlési utasítások, tudósítások.* Debrecen, 1989. 73–84. pp., továbbá 84–101. pp.

⁹² DEMKÓ KÁLMÁN: *Lőcse története I. Jog-, mű- és művelődéstörténeti rész.* = A Szepesmegyei Történelmi Társulat millenniumi kiadványai V. Lőcse, 1897. A város közjogi helyzetéről és önkormányzati szerveiről

tehetően 1847/48-ban a szepességi város követi útján (Szönyey Károly és Doleviciny Róbert) – önmaga terjesztett elő egy, a *szabad királyi városok belső elrendezéséről* és országgyűlési szavazatairól szóló, 81 szakaszból álló törvénytervezetet,⁹³ amely tárgylásának ugyan nem találtuk nyomát, de a kezdeményezés alkotmánytörténeti szempontból feltétlenül figyelemre érdemes.

Az *első fejezete* „a város köréről és a városi közönségről általában” szólt, s különbséget tett a polgárok, a város egyéb lakosai (együttesen: városi közönség), valamint az előző kategóriákba nem tartozó, de a város joghatóságának alávetett személyek között (1–6. §§). A *második fejezetében* „a polgárokról és polgári jogról” rendelkezett, meghatározva a polgárstátusz megszerzéséhez teljesítendő cenzusok körét (egy évi helybenlakás, bizonyos értékű házingatlan a lakosságszám függvényében vagy pedig állandó kereset, illetve a honorácioroknál adózott állandó jövedelem), valamint a felvételi (telepedési) eljárást. Ismerte a díszpolgár intézményét is. Ugyanakkor a tervezet csak a keresztény vallásúak részére tette volna lehetővé a helybeli polgárjog élvezetét (7–20. §§).

A *harmadik fejezet* a hat évre választott, legalább 40 személyből álló képviselő-testület tagjairól s a választásukról szólva különbséget tett az *aktív és a passzív választójog* között. Az előbbi minden polgárra kiterjedt a taxatíván megjelölt kizáró okok hiányában, az utóbbi azonban csak azokra, akik „adójuk után 20.000 lakosnál kevesebbet számító városokban a legtöbb adófizető[k] fele részéhez, nagyobb városokban pedig harmad részéhez tartoznak, nem különben a lelkészek kivételével mindazok, kik az idézett [7.] § c. pontja alatti [honorácior] minőséggel bírnak, mennyiben a legtöbb adófizetők osztályába már előbb be nem foglalvák” (26. §). Mindez egyértelműen az 1870. évi köztörvényhatósági és az 1871. évi községi törvénnyel később meghonosított és sokat vitatott *virilizmusra emlékeztetett!*⁹⁴

Egyebekben e fejezet részletesen szabályozta a választási eljárást, amely a titkos szavazás gyakorlatára helyezkedett ugyan, még ha ezt *ex pressis verbis* nem deklarálta is, továbbá a képviselő-testület hatáskörét, üléselésének főbb klauzuláit (21–55. §§).

A „városi hatáságról” rendelkező *negyedik fejezet* részint a „külön önállású” városi törvényszék, valamint a törvényeket és a képviselők döntéseit végrehajtó polgári tanács elkülönítését tartalmazta (a kisebb városok kivételével), részint a képviselő-testület és a tisztségviselők alkotta közgyűlés tanácskozásáról, ügymenetéről szólt. A tervezet – nagyjából a vármegyék mintájára – a polgármesterből, a főbíróból, legalább két tanácsbeliből, egy tisztí ügyészből és jegyzőből, továbbá meghatározott számú, egymást havonként

lásd: 351–400. pp.; DEMKÓ KÁLMÁN: *Szepesvármegye városi levéltárai*. In: A Szepesmegyei Történelmi Társulat évkönyve, V. évf. Lőcse, 1889. 108–110. pp.

⁹³ OSZK Plakátok és Kinyomtatványok Tára. Kny. 910/1848–49.2°/857. (7 p.) A keletkezésének pontos dátuma egyelőre nem ismert, csupán azt tudni, hogy a dokumentum a jelenlegi könyvtári katalogizálás szerint 1848-ból – valószínűleg inkább 1847-ből – való, s először a Magyar Nemzeti Múzeum Könyvtára vette jegyzékbe (nyomtatványi növekedénaplóba) 1897-ben 206. szám alatt. Teljességgel azt sem lehet kizárni, hogy az 1843/44. évi országgyűlésre készült, de a tartalma alapján indokoltabb, ha az utolsó rendi gyűlés időszakára datáljuk.

⁹⁴ SÁRLÓS BÉLA: *Közigazgatás és hatalompolitika a dualizmus rendszerében*. Budapest, 1976. 80–83. pp., ANTAL TAMÁS: *Hódmezővásárhely törvényhatósága (1919–1944)*. = Dél-alföldi évszázadok 27. Szeged, 2010. 20–21. pp., 61–62. pp., POMOGYI LÁSZLÓ 2008. 1241–1242. pp., VÖRÖS KÁROLY: *Budapest legnagyobb adófizetői. 1873–1917*. Budapest, 1979. 7–12. pp. Vö.: WILHELM BRAUNEDER: *Oszták alkotmánytörténet napjainkig*. Ford.: Kajtár István. Pécs, 1994. 156–159. pp., 189–190. pp.

váltó képviselőkből álló *kisgyűlést* is szervezett volna. Ugyancsak itt szabályozta a hat-
évenkénti tisztújításokat és a városi tisztségviselők javadalmazását (56–77. §§).

A „fő felügyelési jogról” alkotott *ötödik fejezet* e tevékenységet a polgári és gazdasági tárgyak tekintetében a helytartótanácsához, a törvénykezési tárgyakra nézve pedig a fellebbvitelt közvetlenül „a királyi ítélő és hétszemélyes táblához” szándékozta telepíteni (78–80. §§). A tervezet az önálló főfelügyelői intézményről nem ejtett szót.

Végezetül az egyetlen szakaszból álló utolsó fejezet minden szabad királyi várost az országgyűlésen egyenkénti, „eldöntő” szavazattal látott vona el (81. §).

6. Epilógus

A jelen kérdést tárgyaló szakirodalomban *Sarlós Béla* azon nézetet képviselte, mely szerint az 1848. évi törvények alapján a városaink teljesen polgárivá váltak.⁹⁵ Mások, például *Kajtár István*, mindezt fenntartásokkal, de legalábbis árnyaltabban fogalmazva fogadják el.⁹⁶ Az óvatosabb álláspontot támasztja alá azon tény is, mely szerint a városi választójog terjedelme a vizsgált törvény alapján csupán 70–75%-a lehetett az országgyűlési választójogének (Győrött a lakosság 6,9%-a, Pesten 3,6%-a, Budán 4,7%-a, Szegeden 3%-a, Debrecenben 3,9%-a, Nyíregyházán 8,3%-a bírt szavazati joggal a városi tisztújításokon 1848-ban).⁹⁷ A törvénycikk keretjellegeből eredő s a részletszabályokat megállapító jogalkotó tevékenység pedig még a kiegyezés után is erősen hiányos és fragmentált volt.⁹⁸

Az évtizedes viták után megalkotott 1848. évi XXIII. tc. a maga sommás és provizórikus jellege ellenére jelentősen kiemelkedik a magyar közigazgatás-történetből, ugyanis az egész polgári kori történelmünk későbbi évtizedei folyamán, majd a népi demokratikus tanácskorszakban, végül az 1990. évi önkormányzati törvényünk hatályának időszakában sem volt újabb példa arra, hogy a magyar városi közjogot egy, a vármegyéktől (megyéktől) elkülönült, önálló törvényben *sui generis* szabályozza a jogalkotó – noha erre városaink az igényüket folytonosan fenntartották.⁹⁹

Megjegyzendő végül, hogy az 1990. évi LXV. tv.-ig nem ismétlődött meg az a csaknem teljes körű települési (belső) jogi autonómia, melyet a vizsgált törvénycikk szavatolt a szabad királyi városoknak az alkalmazása három korszakában (1848–49., 1861., 1867–72.).¹⁰⁰

⁹⁵ SARLÓS BÉLA: *A közigazgatás polgári jellegéről*. In: *A magyarországi polgári államrendszerek*. Szerk.: Pölöskei Ferenc és Ránki György. Budapest, 1981. 279–284. pp.

⁹⁶ KAJTÁR ISTVÁN: *Az 1848. XXIII. törvénycikk a szabad királyi városokról és a modern városi önkormányzat kialakulása Magyarországon*. In: *Debreceni Szemle*. 1998. 3. szám. 440–445. pp. Lásd még KAJTÁR ISTVÁN: *A 19. századi magyar állam és jogrendszer alapjai. Európa – haladás – Magyarország*. Budapest–Pécs, 2003. 113–115. pp. Hasonló nézetet vall RUSZOLY JÓZSEF is: *A szegedi népképviselői közgyűlés. 1848–1871.* = *Szeged múltjából* 3. Szeged, 1984. 7–8. pp.

⁹⁷ KAJTÁR ISTVÁN: *A burzsoá városi jog kialakulása Magyarországon*. Kandidátusi értekezés kézírata, 1987. (MTA Könyvtárának kézírattára, D 12337. szám). 102. p. és XIX. p.

⁹⁸ Uo. 106. p.

⁹⁹ ANTAL TAMÁS 2010. 27–33. pp. A vármegyei hatóság 1848. évi reformjáról és az azt megvalósító, önálló 1848. XVI. tc.-ről részletesen ír STIPTA ISTVÁN: *Törékvések a vármegyék polgári átalakítására. Tervezetek, javaslatok, törvények*. Budapest, 1995. 25–69. pp.

¹⁰⁰ Debrecen konkrét példáján lásd: ANTAL TAMÁS 2011. 95–264. pp., Szegedén: RUSZOLY JÓZSEF 1984. 14–192. pp.